

论政府 CIO 制度对我国政府信息化建设的促进作用

——一项基于制度视角的分析

●姚中进

我国正在致力于建立一个高效的服务型政府,电子政务的建设将促进我国政府向着服务型政府更快的转变。近些年来,中国电子政务各项实施建设取得了长足的进步,在硬件基础设施建设、重点业务应用系统和重要政务信息资源开发利用取得阶段性成果。但在目前形势下,我国要更好地实现政府信息化,促进电子政务建设的健康发展,亟须解决整体规划、资源共享、标准统一、协同发展等一系列问题。综观各国政府信息化和电子政务发展的实践,建立 CIO (Chief Information Officer, 首席信息官)制度,是当前世界各国发展电子政务的基本保障制度。

政府 CIO 是一项制度性安排,而不仅仅是一个职位,它是一组制度安排的集合。政府 CIO 制度在美国、加拿大、英国等国家信息化过程中发挥了有效的作用,其原因是这些国家都有从战略到法律再到职能的整体制度性安排。现阶段,在中国的政府信息化建设中遇到的很多困难、困惑可能不是来自自身,而是来自制度安排上的缺失。CIO 的概念开始进入中国并引起关注是在 1998 年前后,但至今尚未建立起完善的 CIO 体制,而政府 CIO 则起步更晚。如何认识政府 CIO 制度的特点以及由此对政府信息化的推动作用,是我们在政府信息化建设中需要深刻认识的问题。

一、政府 CIO 制度的特点

在以发展为基本取向和首要价值的现代社会,制度的缺乏则是致命的,

因为这意味着合作与集体行动的不可能,意味着社会各种资源获得充分利用和有效整合的不可能,这必将使中国在世界竞争中处于不利地位。邓小平曾指出,大至国家发展的根本动力,小到工作的一切方面,都应当从制度的视角去考虑。改革开放以来,中国的发展和进步在很大程度上是制度创新的结果。当前世界发达国家以及我国要设立政府 CIO 制度也正是适应信息社会发展的需要,有效整合各类信息资源,推动经济社会的发展。要有效地发挥制度的作用,需要了解政府 CIO 制度所具有的制度特点。

(一)合法性。一项制度的确立和作用的有效发挥,必须通过法律的形式固定下来。纵观美国政府 CIO 制度的发展历程,我们可以发现各种发展战略和法律法规的制定为政府 CIO 的发展提供了制度的框架。早在 1995 年,美国国会通过的《信息技术管理改革法》就明确授权在政府部门设立负责信息技术的 CIO。1996 年,美国国会又通过了《信息技术管理改革法修订案》,明确规定每个联邦机构都要设立 CIO 职位,建立一个 CIO 委员会,以便定期地指导和协调执行机构中与信息技术和信息资源管理有关的活动。2002 年 12 月 17 日美国总统签署了《2002 年电子政务法》, CIO 制度被正式写入了其中,要求联邦各部门、各州的每个部门都设立相应级别的首席信息官,定期向上一级首席信息官汇报工作,并听从上一级首席信息官的指挥与协调,形成了非常严密的组织结构和专人管理体制。《克林格—科恩法案》规定了 CIO 的管理任务、CIO 应

当具备的核心能力,并制定了培养相关能力的知识体系等内容。这样一来,美国政府通过颁布相关的法律政策,通过设立 CIO 制度,有效改善和加强了政府部门的信息资源管理。

美国的经验可以有力地证明,一个成功的电子政府管理体系应该具备强有力的立法支持。我国在推行政府 CIO 制度时应参照国外的经验,通过建立相应的立法来保障我国政府 CIO 的合法地位。1987 年我国政府机构开始重视政府 CIO,成立了国家信息中心,颁布了《政府信息资源管理条例》,明确规定各级政府及所属部门必须指定或设立专门机构统一管理其职责范围内的信息活动。党的十六大提出“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化”的发展战略,以及“优先发展信息产业,在经济和社会领域广泛应用信息技术”的方针,国家有关部门制定了一系列推进信息化事业发展的政策和策略,其中也包括 CIO 制度的建设,涉及到 CIO 职位设置问题。2005 年,国家信息化领导小组发布了《关于加强信息资源开发利用工作的若干意见》,使政务信息资源管理有了制度化保证。我国已经建立了公务员管理制度,它是我 国建立政府首席信息官制度的制度基础之一。《公务员法》明确规定,我国的公务员分为三类,即综合管理类、专业技术类、行政执法类。政府 CIO 由于需要正式的任职职位,因此其制度选择可考虑公务员分类中的专业技术类。

(二)权威性。一方面,政府 CIO 具有专业上的权威性。首先,政府 CIO 是熟练掌握现代计算机信息网络的

技术专家,能够把握信息技术的发展动向,既能够将先进的信息技术应用到政府管理中来,又能够利用先进信息技术尽可能地收集信息资源为政府决策提供支持。其次,政府 CIO 是熟悉政府业务流程的业务专家,能够将信息技术应用到流程中去,使信息技术去支持和固化政府业务流程,解决各部门、各政府间信息化协调的问题,彻底变革政府的传统管理体制。再次,政府 CIO 是政府中的高层管理者和决策者,是拥有丰富管理知识的管理专家。

另一方面,政府 CIO 具有权力上的权威。在美国,政府 CIO 是一名政府官员,具有正式的政府职位,能参与决策。我国是一个官僚等级森严的国家,政府部门行政命令的服从是建立在官员等级基础之上的,我国的政府 CIO 必须是具有一定级别的官员,目前我国的政府 CIO 为政府机构主要官员,政府 CIO 能够指挥和协调各政府部门领导,这样就能很顺利地进行政府信息化过程中所出现的组织机构和流程的优化和再造问题。

(三)合理性。政府 CIO 制度的合理性体现在其制度设立的必要性上,一项合理的制度才具有实践可操作性。我国的政府信息化经过一段时间的发展,特别是自 1999 年实施“政府上网工程”以来,取得了突飞猛进的进步。从建设的侧重点来看,开始向协同办公、整合各类信息系统等更高层次发展,更加强调电子政务建设的服务性和实用性。从投入的重点来看,开始向应用软件、整合资源与业务流程、提高运营服务等方面倾斜。从信息资源的管理来看,正在逐步加大对政务信息资源管理的重视程度,并开始着手信息资源的开发与利用。从电子政务的运行模式来看,主体日益多元化。同时,电子政务建设开始尝试一些市场化的运作模式和专业化的项目管理方式。

但从总体来看,我国的政府信息资源管理仍处于初级阶段,对信息资源的开发和利用还相当不充分、不到位,缺乏统一的政府信息资源管理规划,管理模式不科学,数据标准不一致等问题还大量存在。以上这些问题解决的一个有效途径就是建立政府首席信息官制度,对

政府的信息资源进行统一的、专业化的管理和开发利用。发达国家的实践表明,政府首席信息官制度对于解决电子政务发展的统一性、协调性和专业化具有非常重要的保障作用。

上述分析表明,我国的电子政务建设已进入需要统一规划、统一标准、整合资源的战略管理阶段。新的发展阶段迫切要求建立与之相适应的管理体制和管理模式,建立首席信息官制度就是其中的一个现实需要。因此,设立政府 CIO 制度具有合理性。

二、政府 CIO 制度对我国政府信息化建设的促进作用

所谓政府 CIO,就是全面负责本部门政府信息资源管理、开发、利用以及与信息技术应用有关事宜的专职高官,处于决策层,具有组织协调和资源整合权力。它是随着政府信息化的深入发展而产生的,而政府信息化建设的复杂性又要求它承担不同的功能。从目前欧美发达国家的经验来看,政府 CIO 的角色正经历由“技术专家”向“技术官员”、由“工具层”向“战略层”的转变。由于政府 CIO 制度所具有的合法性、权威性和合理性,这为促进政府信息化建设奠定了制度的基础。从制度的角度来分析,政府 CIO 制度对我国政府信息化建设的促进作用主要体现在以下几个方面。

(一)以制度的合法性维护政府 CIO 的合法地位,推动政府信息化发展战略规划的制定。政府 CIO 制度的合法性确立了政府 CIO 的合法地位,有法定赋予的权力和职责。作为一种合法性的制度,必然带来公众思想观念的更新,从而减少政府信息化建设的阻力。

1、政府 CIO 具有合法地位,权责明确。从国外发达国家政府 CIO 的任职情况看,都是属于政府的正式雇员,并赋予一定的权力,因为权力是推动和指挥工作的最好手段。在我国,公务员法所规定的公务员类别中专门有一类是专业技术人员,这就为设立政府 CIO 奠定了合法性基础。一旦政府 CIO 具有合法性地位

和被赋予一定的权力和职责,就可以政府的权威性去推动信息化建设。

2、提高公众对信息化建设的认识和理念的更新。一项制度作为合法的形式固定下来,必然得到了大多数人的认可和接受。政府 CIO 作为政府信息化建设发展新阶段出现的产物,需要公众对其有一个全面而深刻的认识,了解政府 CIO 制度设立的必要性,以及对政府信息化建设起怎样的推动作用,尤其是得到政府本身的认可,这样才可以通过建立政府 CIO 制度,有效地指挥和协调各政府职能部门,整合资源推动政府信息化建设。

3、制定政府信息化发展战略规划和实施计划。战略规划是国家的宏观发展计划,需要权位高的决策者去谋划。政府 CIO 具有合法性权力和职责后,就可以从宏观出发,调查目前电子政务发展中存在的问题,如电子政务发展中各自为政、重复建设、数字鸿沟等现象。政府 CIO 从宏观、全局的角度思考问题,综合各个部门的特点,在统一规划和规范发展的基础上,减少重复建设并允许差异化的存在的同时,提出新型信息化发展的设想,制定信息化发展的战略,制定政府信息系统未来的发展规划、发展规模和实施计划。

(二)以制度的权威性为政府信息化建设提供决策支持和专业保障。政府 CIO 的权威性体现在管理和技术两个方面,从管理方面看,主要是制定相关政策和执行计划;从技术方面看,主要是培养专业人才和建立信息技术系统。

1、组织制定政府信息化的政策法规、规章制度和相关标准。由于政府首席信息官既懂得技术,又懂得管理,所以能够承担起制定和实施电子政务建设政策法规、规章制度和相关标准的职责。政策法规、规章制度和相关标准是制度的制定,一旦确定下来,就具有执行的刚性。如统一电子政务建设的技术标准,避免各自为政的现象,这就需要政府 CIO 制定一个标准供各部门参考和执行。在信息资源管理阶段,政府 CIO 负责电子政务的组织问题,其中包括电子政务的管理组织体系、管理组织规则、管理组织授权等,良好的组织管理是实施政府信息

化战略的保证。

2、参与政府决策。要想促进电子政务的深入发展,政府 CIO 必须要进入决策层,这样才能使具体的规划目标和原则落实到实施方案中。政府 CIO 可参与责任区域内的公共管理与服务的相关决策。政府 CIO 作为决策参与者,为领导决策提供及时、准确、全面的信息服务。政府 CIO 掌握全部的信息来源,以此为决策提供政策依据;围绕政府中心工作,深入基层、调查研究,以此为决策提供第一手信息依据;在各职能部门之间起到沟通协调的作用,以此为决策者提供职能部门的综合信息;作为政府对外联系的窗口,以此为决策提供全体意识。政府 CIO 通过掌握决策依据,草拟和收集供领导选择的多种可行方案;参与对各职能部门各方案的分析、比较和评价;收集决策资料反馈意见,对一些重大问题的处理提出建议。

3、为政府信息化人才队伍建设服务。当前,我国电子政务建设和管理任务日益繁重,电子政务的人才队伍也日益壮大。从总体上来看,目前,这支队伍中各部分人员的职责权限、素质能力、管理措施、管理体制等都缺乏与我国电子政务建设和管理需求相适应的、清晰、系统、规范的具体制度安排,致使政府系统对优秀的政府信息化建设和管理人才的吸引力不高。政府 CIO 在政府信息化人才队伍中具有头羊地位。因此,在相应的制度建设中,建立政府 CIO 制度尤其具有基础作用和引领作用,是政府信息化人才队伍建设的切入点。政府 CIO 负责信息技术人才招聘和全员信息技术培训,提高全员信息化认识度,建立多层次的信息化管理团队和信息技术支撑体系。

4、负责信息系统的建设,维护信息安全。政府 CIO 了解业务需求,提出业务流程再造方案,提出信息化建设投资的建议,参与投资的决策,负责应用系统的选型和采购;负责信息与知识的管理,并对信息系统日常运行进行维护和管理。信息资源管理阶段对信息化建设提出了更高的要求,通过对信息资源的整合来联接无数的信息孤岛,以使信息能够实现有效可控、实时共享,并在新的信息交

换与共享平台上开发应用,实现信息资源的最大增值,同时又能保证信息的安全。政府 CIO 作为信息资源管理的最高主管和最高决策层的成员,全盘统筹信息资源的整合与提升,通过技术手段和组织制度两个方面来维护信息安全。

(三)以制度的合理性组织政府信息化计划的具体实施。政府 CIO 的合理性使其具有广泛的认同性,在政府信息化的具体建设中,可以得到各相关部门的支持,同时也满足政府和公众越来越高的技术服务需求。

1、沟通协调作用。政府 CIO 作为政府信息化的领导部门,上通领导决策,下连基层执行,并在行政机关、各职能部门之间横向贯通,即突破了部门之间与地区之间的纵横限制,对政府机关的正常运转起着中介桥梁的作用。作为政府机关的信息化的主管部门,它既了解每个部门的工作要求和运转状况,又能了解各部门之间的相互配合关系和组织整体目标。有利于保持行政首脑机关与职能部门之间,以及职能部门与职能部门之间良好的沟通,促进政府职能重心由重社会管制向重公共服务转变。政府 CIO 作为协调者,在组织内部要与其他职能部门进行有效沟通,打破部门之间的壁垒,搭建部门之间合作建设电子政务的平台,实现横向平衡发展。及时传达上级政府关于电子政务建设的规划,及时将本级以及下级政府电子政务建设情况反馈给上级,实现纵向平衡发展。协调“电子”和“政务”之间的关系,改变以往电子政务建设中重技术轻内容的弊端,注重电子政务的实效性,减少过多的基础设施建设带来的资源浪费现象。

2、指导和监督政府信息化发展战略规划、计划的落实与实施。政府 CIO 领导、指导下级首席信息官的业务工作,主持或参与制定下级首席信息官的管理制度并组织落实,对政府信息化建设的进展情况进行检查,确保政府信息化工程按照预期的目标前进。政府 CIO 主要是通过两种方式发挥作用的:一是通过督促检查,使有令不行、有禁不止、有法不依的行为及时得到处理,也可使工作中拖拉、马虎、扯皮推诿、中间梗塞等

问题得到及时批评纠正;二是掌握政策实施过程中出现的新情况、新问题,掌握决策方案的缺陷和漏洞,使政策落实中确实存在的各种困难和问题及时得到帮助解决;三是通过监督检查,有效排除和减少贯彻上级方针政策和本级决策指令中的阻力和障碍,达到强化行政决策的权威性,促进和保证政令的畅通。

3、寻求信息技术的应用机会,满足政府和公众的需求。政府 CIO 了解公众和政府内部对信息技术的需求,负责提升责任区域内政府或部门甚至行业推进政府信息化的能力。同时,通过现代信息技术的功能展示,让公众和政府部门了解政府信息化建设的作用,从而愿意支持和使用信息化建设的成果。如目前各地在推行的网上审批、网上办理证件等服务,就很好地满足了公众的服务需求。■

参考文献:

- [1]刘家真.新一轮的电子政务战略——统一指导协同工作[J].电子政务,2007,(7)。
- [2][美]简·芳汀著,邵国松译.构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M].北京:中国人民大学出版社,2004。
- [3]苏新宁,朱晓峰,吴鹏,孔敏著.政务信息资源管理与政府决策[M].北京:科学出版社,2008。
- [4]李绪蓉,徐焕良.政府信息资源开发与利用[M].北京:北京大学出版社,2005。
- [5]刘邦凡.电子政务建设与管理[M].北京:北京大学出版社,2005。
- [6]王长胜,许晓平.中国电子政务发展报告(2009)[M].北京:社会科学文献出版社,2009。
- [7]张红胜.政府信息资源开发利用亟需引进 CIO 制度[J].中共四川省委省直机关党校报,2007,(2)。
- [8]王卉,张红君.首席信息官核心能力研究[J].软件导刊,2009,(4)。
- [9]吴江,李志更.我国政府首席信息官制度的建设需求与构想[J].中国行政管理,2007,(11)。
- [10]包兴荣.政府 CIO 与政府信息化建设刍议[J].四川行政学院学报,2005,(3)。

(作者系武汉大学政治与公共管理学院行政管理专业博士研究生,广州医学院护理学院讲师)

责任编辑/文君